

## ОСНОВНІ КОМПОНЕНТИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Розгляду питань кадрового забезпечення завжди приділялася належна увага, адже компетенцію органу реалізують конкретні працівники. Людський фактор був і залишається визначальним. Знамените гасло в промові генерального секретаря ВКП (б) І. Сталіна «Кадри вирішують все», – з якою він виступив 4 травня 1935 року в кремлівському палаці перед випускниками військових академій, не втрачає своєї актуальності й нині [1, с. 325]. Фактично з трансформацією суспільних відносин змін зазнають лише вимоги до кадрів та відповідні кадрові процедури, а не роль і значення людського фактору в забезпеченні ефективної діяльності органу, установи чи їх системи [2, с. 3–6]. Таким чином, можна вважати, що кадрове забезпечення посідає ключове місце в системі засобів забезпечення прокурорської діяльності.

З огляду на зазначене не дивно, що до різних аспектів кадрового забезпечення прокурорської діяльності у своїх роботах зверталися ціла низка вчених і практиків, зокрема М. Бурбика, В. Дерев'янка, Л. Заболотна, С. Ківалов, С. Нечипоренко, В. Остапчук, Є. Попович, А. Пшонка, Г. Середа, В. Сухонос, О. Шинальський, М. Якимчук та інші. Науковими розробками охоплено чимало питань в цій сфері.

Водночас очевидним є й те, що діяльність прокуратури в Україні на сьогодні відбувається в умовах динамічних перетворень в усіх галузях суспільного життя, а специфіка нових політичних, економічних та соціальних умов зумовлює корегування самої прокурорської діяльності для забезпечення її результативності та ефективності відповідно до нових умов. Так, положення проекту нового Закону України «Про прокуратуру» (далі – проект Закону), вже свідчать про новації в підходах до вирішення кадрових питань, що потребує свого теоретичного осмислення [3].

Більше того, у сучасних умовах підвищення результативності та ефективності прокурорської діяльності є можливим за рахунок удосконалення існуючого механізму кадрового забезпечення, форм і методів роботи з кадрами, порядку відбору осіб на прокурорські посади тощо. На теоретичному рівні можна говорити про потребу формування оптимальної (в сучасних умовах) моделі кадрового забезпечення.

Усе зазначене обумовлює подальше дослідження цієї проблематики за цим напрямком.

Насамперед визначимось зі змістовним наповненням основних понять. Термін «забезпечення» («забезпечити», «забезпечувати») етимологічно визначається як постачати щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у певних потребах; надавати кому-небудь достатні матеріальні засоби до існування; створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [4, с. 375]. «Кадри» – це основний склад працівників якої-небудь організації, підприємства, установи тощо [4, с. 513]; усі постійні працівники [5, с. 323].

Відповідно, у загальному вигляді під кадровим забезпеченням можна розуміти процес, спрямований на укомплектування (наприклад, навчання, професійна підготовка), або безпосередньо процес з укомплектування органів прокуратури професійно підготовленими, кваліфікованими кадрами (працівниками), здатними виконувати службові обов'язки відповідно до чинного законодавства та на рівні сучасних вимог ефективно вирішувати завдання прокуратури.

Кадрове забезпечення прокурорської діяльності відбувається завдяки певному механізму. Етимологічно термін «механізм» означає послідовність дій, засобів для забезпечення; внутрішню будову, систему чого-небудь; сукупність станів і процесів, з яких складається певне явище [4, с. 665]. Механізм кадрового забезпечення прокурорської діяльності – це система (сукупність) конкретних заходів (дій, засобів, процедур тощо) з кадрового забезпечення, що реалізуються уповноваженими суб'єктами (кадровими підрозділами апаратів, комісіями з відбору, атестаційними комісіями, керівниками прокуратур різних рівнів, Національною академією прокуратури України та вищими навчальними закладами (далі – ВНЗ), з якими Генеральною прокуратурою України укладено відповідні угоди на підготовку фахівців), а також принципи, форми та методи їх діяльності з реалізації відповідних заходів.

При цьому обов'язково слід наголосити, що кадрове забезпечення – це не лише (в більш широкому розумінні) елемент системи засобів забезпечення прокурорської діяльності (або забезпечення реалізації компетенції прокуратури), а й самостійна сфера професійної діяльності фахівців. Тому насамперед саме суб'єкти кадрового забезпечення повинні бути еталоном професіоналізму та компетентності.

Науковці, які досліджували питання кадрового забезпечення прокурорської діяльності, формують різні підходи під час визначення змісту його складових (компонентів). Їх у літературі зазвичай називають ще основними видами кадрової роботи [6, с. 29], напрямками кадрової роботи [7, с. 68], етапами кадрового забезпечення [8, с. 4, 11–12].

Не вдаючись у межах статті до дискусій із цього питання, розглянемо зміст визначених у відомчій нормативній базі, зокрема наказі Генерального прокурора України від 15 грудня 2011 року № 2гн «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури» (далі – наказ № 2гн), основних взаємопов'язаних компонентів кадрового забезпечення прокурорської діяльності: добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів [9]<sup>1</sup>. Вони є традиційними для прокурорської системи упродовж багатьох років [10, с. 8].

В органах прокуратури працюють не лише прокурорські працівники (тобто прокурори та слідчі), а й інші категорії державних службовців. У межах цієї статті ми зосередимо увагу на змісті основних компонентів кадрового забезпечення діяльності органів прокуратури саме прокурорськими працівниками.

Процес безпосередньої кадрової роботи починається з добору кадрів для роботи в органах прокуратури. Добір (добирати) – вибираючи, знаходити найбільш

<sup>1</sup> Крім зазначених основних, безпосередніх компонентів кадрового забезпечення, його складовими є інформаційно-аналітична робота з кадрового забезпечення, облік кадрів, діловодство кадрової роботи, соціальне та пенсійне забезпечення працівників тощо. Усі вони знаходяться у взаємозв'язку, доповнюючи один одного.

відповідне; підбирати – вибирати й компонувати за певним принципом, вимогами; вишукувати все необхідне для якої-небудь мети [4, с. 306–307].

В. Загородній із посиланням на В. Жуплева розкриває суть процесу з добору кадрів: «На основі загальних та конкретних вимог, що висувуються до кандидатів на зайняття певної посади, та оцінки всіх наявних кандидатів на цю посаду приймається рішення щодо обрання найкращих серед кандидатів» [11, с. 36]. Елементами добору кадрів називаються збирання інформації щодо можливих кандидатів; оцінка наявності в них необхідних якостей із метою складання характеристики на кожного з кандидатів; встановлення відповідності кандидата вимогам, що висувуються для зайняття певної посади; порівняння кількох кандидатів на одну посаду та відбір найбільш придатного. При цьому вирішується питання про призначення на посаду [11, с. 36–37].

Суспільна значущість завдань органів прокуратури, специфіка її компетенції пред'являють до прокурорських працівників особливі вимоги. Вони встановлені в ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» [12].

При цьому в Законі України «Про прокуратуру», а не лише в п. 2 наказу № 2гн, має міститися вимога щодо належного *стану здоров'я* особи, яка претендує на посаду або вже працює в органах прокуратури. Серйозна увага повинна приділятися стану психічного здоров'я (як під час вступу особи до вищого навчального закладу, так і прийому на роботу), оскільки діяльність прокурорського працівника пов'язана з постійними перевантаженнями, має напружений характер і вимагає стабільності в стресових ситуаціях. Якщо враховувати не завжди належні умови діяльності (деякі прокуратури до сьогодні мають не пристосовані до роботи приміщення), величезний обсяг рутинної роботи, відсутність достатньої кількості оргтехніки, то вона (у прямому сенсі) може бути віднесена до важкої фізичної та психологічної праці. До того ж окремі особи працюють понаднормово.

Відтак слід схвально віднести до закріплення в п. 2 ч. 5 ст. 28 проекту Закону положення, відповідно до якого не може бути призначена на посаду прокурора особа, «яка має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора». Їх перелік необхідно встановити спільним наказом міністра охорони здоров'я та Генерального прокурора України.

Звертає на себе увагу те, що в Законі України «Про прокуратуру» (у проекті Закону також) не встановлено мінімального віку для осіб, які претендують на здобуття прокурорських посад (окрім прокурорів-керівників прокуратур районного (міського) та обласного рівнів). Тому він фактично збігається з отриманням ними вищої юридичної освіти.

Особа здатна належно виконувати обов'язки прокурора лише після набуття достатнього життєвого досвіду, що можливо лише з досягненням певного віку. Наприклад, у Словаччині та Чехії він не може бути менше 25 років, а в Польщі – 26 років [13, с. 81]. Це питання набуває особливої актуальності, ураховуючи, що сучасна прокурорська діяльність в Україні значно ускладнилась. Так, у зв'язку з прийняттям нового кримінального процесуального законодавства змінився статус прокурорів під час проведення досудового розслідування (прокурор здійснює нагляд за дотриманням законів у формі процесуального керівництва), збільшився обсяг

їх повноважень, посилилась відповідальність за якість остаточного результату. У зв'язку із цим пропонуємо законодавчо визначити вік, із досягненням якого особа має право працювати на прокурорсько-слідчих посадах, – 25 років.

Про добір ідеться ще на етапі вступу до ВНЗ, з якими Генеральною прокуратурою України укладено відповідні угоди. Частиною 6 п. 2.1 наказу № 2гн прокурорам приписується забезпечити якісний добір вступників до ВНЗ. Рекомендації для вступу на навчання мають надаватися насамперед особам, які успішно пройшли психологічне тестування, мають високий рівень освітньої підготовки, схильність до прокурорсько-слідчої діяльності та можуть за станом здоров'я займатися нею.

У ч. 7 п. 2.1 цього наказу зазначено, що добір вступників до Національної академії прокуратури України (далі – Академія прокуратури) слід здійснювати за рахунок випускників ВНЗ 3–4 рівня акредитації, які вже мають освітньо-кваліфікаційний рівень «бакалавр» за спеціальністю «Правознавство», насамперед серед осіб, які навчаються за замовленням прокуратури.

І якщо під час надання рекомендацій для вступу до Академії прокуратури відповідні підстави для її надання в прокурора можуть бути, враховуючи, що в особи за час навчання для здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр» (як правило, це 4 роки) вже окреслюються сталі морально-вольові якості та схильності, є первинний комунікативний досвід тощо, то надання рекомендацій для вступу до ВНЗ учорашнім школярам, які, як зазначив О. Шинальський, «переважно не мають сталих уявлень про майбутню професію та моральних орієнтирів, вони жодного разу в житті не перебували в будь-якому колективі та в обставинах, які давали б можливість сторонній людині з найменшим ступенем вірогідності прогнозувати їх подальшу поведінку, професійні інтереси тощо», зводиться до формального збору документів про майбутнього абітурієнта в одну папку. Видачу рекомендацій у подібних умовах автор взагалі називає нонсенсом [14, с. 23].

Як бачимо, питання є відкритим і потребує окремого ретельного опрацювання.

У прокуратурах районного (міського) рівнів посади прокурорів прокуратур укомплектовуються насамперед за рахунок випускників Академії прокуратури та ВНЗ, з якими Генеральною прокуратурою України укладено відповідні угоди на підготовку фахівців (ч. 1 п. 2.1 наказу № 2гн).

Уперше призначення на прокурорсько-слідчі посади осіб, які отримали вищу юридичну освіту поза межами державного замовлення та які не пройшли цільову підготовку за рекомендацією органів прокуратури, повинно здійснюватися лише за погодженням із Генеральною прокуратурою України (ч. 2 п. 2.1 наказу № 2гн).

Під час укладення трудових угод з особами, які раніше працювали в правоохоронних, державних органах та на інших підприємствах, в установах та організаціях, як правило, необхідно обумовлювати передбачене трудовим законодавством *випробування*, за винятком осіб, які призначаються в порядку переведення (ч. 4 п. 2.1 наказу № 2гн).

Серед осіб, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю, проводиться *відбір* на конкурсних засадах для подальшого проходження *стажування* на умовах строкової трудової угоди до одного року (ч. 3 п. 2.1. наказу № 2гн).

Для організації проведення відбору згідно з п. 2.1 Положення про порядок стажування в органах прокуратури затвердженого наказом Генерального прокурора України від 12 грудня 2008 року № 80, наказами прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва й Севастополя, утворюються відповідні комісії.

Формами такого відбору є спеціальна перевірка, перевірка знань у формі професійного тестування психологічне тестування, вивчення ділових і моральних якостей за характеризуючими даними вузів, результатами психологічного дослідження, а також висновками прокурорів за підсумками переддипломної практики, співбесіди в кадрових та інших структурних підрозділах прокуратури, обговорення на засіданні комісії (п. 2.6 положення).

Стажування проводиться в міських, районних, міжрайонних та прирівняних до них прокуратурах на умовах строкової трудової угоди до одного року на посадах стажистів або стажистів на вакантних посадах помічників прокурорів і слідчих. Стажування магістрантів Національної академії прокуратури України проводиться під час виробничої практики (п. 3.1 положення).

Відповідно до ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» та Положення про порядок атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України, затвердженого наказом Генерального прокурора України від 12 вересня 2005 року № 2958ц (далі – Положення про порядок атестації) [9], стажисти підлягають атестуванню після закінчення стажування, проте не раніше 6 місяців від дня призначення на посаду.

Атестаційна комісія в присутності стажиста розглядає його атестаційні документи, заслуховує з цього приводу керівника стажування та робить висновок про підготовленість претендента до самостійної роботи на прокурорській посаді (п. 5.3 положення).

Призначення осіб, які пройшли стажування, на прокурорську посаду можливе лише після позитивного рішення атестаційної комісії. Одночасно з призначенням на посаду вноситься подання Генеральному прокурору України про присвоєння першого класного чину (п. 5.4 положення).

Під час призначення враховуються висновки спеціальних перевірок щодо претендентів, у тому числі щодо відомостей, поданих ними особисто, в обсязі та порядку, передбаченому ст. 11 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Організація проведення перевірки покладається на керівника прокуратури (його заступника), який має право призначати на посаду, на яку претендує особа (ч. 2 п. 2 наказу № 2гн).

Правильність розстановки кадрів, як зазначається в юридичній літературі, має вираження в оптимізації структурування посад та заповнення їх такими працівниками, які за своїми професійними, діловими й моральними якостями здатні з максимальною результативністю виконувати службові обов'язки. Ефективність розстановки кадрів пов'язана із забезпеченням можливості службового росту, з переміщенням прокурорських працівників за різними посадами [7, с. 71].

В. Сухонос пише, що розстановка вирішує завдання визначення для кожного працівника сфери трудової діяльності, яка б найбільш відповідала його особистим даним. «Порушення такого підходу, – продовжує автор, – призводить до призна-

чення працівників на посади, що не відповідають їх рівню і профілю підготовки, досвіду, діловим та особистим якостям» [8, с. 11]. Із цим, безумовно, слід погодитися.

Пунктом 4.4 наказу № 2гн керівників прокуратур зобов'язано забезпечувати стабільність керівного складу, не допускати випадків необґрунтованого дострокового переміщення та звільнення міськрайпрокурорів і керівників структурних підрозділів апаратів. Переміщення прокурорсько-слідчих працівників з однієї прокуратури обласного рівня до іншої відповідно до п. 5 наказу № 2гн проводиться лише за погодженням із Генеральною прокуратурою України.

У контексті зазначеного важливу роль у підвищенні якісного стану кадрів, професіоналізму, можливостей службового зростання виконує атестація працівників прокуратури. Її мета – визначити відповідність працівників прокуратури та навчальних закладів займаним посадам, стан їх професійної підготовки; оцінити стан професійної підготовки та придатності стажистів за діловими й моральними якостями до самостійної роботи на прокурорських посадах; формування резерву кадрів на висунення; визначення напрямів підвищення кваліфікації, професійної підготовки й перепідготовки; внесення й обґрунтування пропозицій щодо призначення та переміщення кадрів.

Пунктом 4.2 наказу № 2гн прокурорам приписано розглядати атестацію як засіб визначення рівня професійної підготовки, відповідності займаним посадам, а також перспектив просування працівника по службі, створення дієвого кадрового резерву й визначення шляхів підвищення кваліфікації та зміцнення службової дисципліни.

Відповідно до п. 3 розділу I (загальні положення) Положення про порядок атестації їй підлягають: а) стажисти – претенденти на посади прокурорів прокуратур, прокурорсько-слідчі працівники; б) професорсько-викладацький склад навчальних закладів Генеральної прокуратури України, які обіймають посади, за якими передбачено присвоєння класних чинів зі стажем роботи в органах прокуратури не менше шести місяців; в) особи з вищою юридичною освітою, які мають стаж роботи за фахом не менше одного року в інших правоохоронних органах, адвокатурі, нотаріаті, органах законодавчої, виконавчої чи судової влади (вони можуть бути атестовані, як правило, після шести місяців роботи в органах прокуратури).

Особи з вищою юридичною освітою, які не мають стажу роботи за фахом, проходять стажування та атестацію в порядку, визначеному для стажистів (п. 3.2 положення).

Комісія на підставі оцінки стану професійної підготовленості працівника, його особистих якостей та результатів службової діяльності приймає рішення про відповідність чи невідповідність працівника займаній посаді чи про неповну службову відповідність з умовою повторної атестації через шість місяців чи через рік. Нею також можуть бути внесені рекомендації про заохочення, установлення надбавок до посадових окладів, присвоєння класного чину, призначення на вищу посаду чи зарахування в резерв, вивчення й поширення позитивного досвіду роботи, направлення на стажування або навчання з метою підвищення кваліфікації, пониження в класному чині. У разі прийняття рішення про невідповідність працівника займаній посаді комісія рекомендує відповідному керівникові перевести цього



працівника за його згодою на іншу посаду, що відповідає його професійному рівню, або звільнити із займаної посади.

З метою забезпечення оперативного заміщення вакантних посад та просування по службі найбільш професійно підготовлених працівників створюється *кадровий резерв*: для висунення на керівні посади; для заміщення посад у структурних підрозділах центрального та обласних апаратів; для заміщення посад начальників відділів та їх заступників, завідувачів кафедр, наукових і науково-педагогічних працівників Національної академії прокуратури України (п. 4.3 наказу № 2гн).

Робота з кадровим резервом провадиться згідно з Положенням про роботу з кадровим резервом в органах прокуратури України, затвердженим наказом Генерального прокурора України від 2 липня 2012 року № 59 [9].

До кадрового резерву на керівні посади, у тому числі міжрегіонального кадрового резерву, повинні висуватися найбільш підготовлені прокурорсько-слідчі працівники, які мають системні професійні знання, успішно виконують службові обов'язки, проявляють ініціативу, володіють організаторськими здібностями та відповідними моральними якостями, мають стаж роботи в органах прокуратури не менше трьох років, підвищують свій професійний рівень (п. 2.1 положення).

Підставою для зарахування особи до кадрового резерву для висунення на керівні посади є рекомендації (п. 2.4 положення). Вони надаються суб'єктами, зазначеними у п. п. 2.5, 2.6 положення.

Переважне право на заміщення вакантної посади має працівник, зарахований до резерву на відповідну посаду (п. 2.18 положення).

Під час формування резерву повинні враховуватися вимоги п. 2.2 наказу № 2гн щодо укомплектування прокуратур міст із районним поділом за рахунок працівників, які до призначення на відповідну посаду мали стаж роботи в органах прокуратури не менше двох років, апаратів прокуратур обласного рівня – працівниками зі стажем роботи не менше трьох років, а апарату Генеральної прокуратури України – за рахунок працівників, які до призначення мають стаж роботи в органах прокуратури не менше п'яти років, у тому числі в прокуратурах обласного рівня чи на посадах міськрайпрокурорів.

Працівник, зарахований до кадрового резерву для висунення на керівну посаду або для заміщення посади в структурних підрозділах чи прокуратурі міста з районним поділом, зобов'язаний самостійно підвищувати свою ділову та професійну кваліфікацію, сумлінно й ініціативно готувати себе до роботи на вищій посаді (п. 5.1 положення).

Підготовка кадрового резерву для висунення на керівні посади проводиться за індивідуальними планами. Вони складаються на календарний рік та мають передбачати різноманітні форми навчання, у тому числі стажування на необхідних напрямках прокурорсько-слідчої діяльності, залучення до галузевих та комплексних перевірок, виконання обов'язків за вищими посадами, надання індивідуальних завдань, виступи на навчально-методичних семінарах та науково-практичних конференціях, навчання за спеціальними програмами в Академії прокуратури тощо (п. 5.3, п. 5.4 положення).

Перед призначенням на керівні посади необхідно практикувати стажування кандидатів в апаратах прокуратур вищого рівня та тимчасове покладання

обов'язків за відповідними керівними посадами, після призначення – надання необхідної практичної допомоги (ч. 4 п. 4.4 наказу № 2гн).

Робота з кадровим резервом має відбуватися на належному рівні, не бути суто формальним заходом. Не повинна мати місце практика, коли, наприклад, на керівні посади за певним напрямком прокурорської діяльності (наприклад, на посаду заступника прокурора обласного рівня, відповідального за стан організації роботи з представництва інтересів громадянина або держави в суді) призначається особа, яка не має досвіду практичної роботи за цим напрямком або не пройшла відповідну (належну) перепідготовку.

У цьому плані доречно акцентувати увагу саме на перепідготовці прокурорських працівників (у тому числі як складової роботи з кадровим резервом). Головний критерій її ефективності – реальна здатність працівника ефективно виконувати обов'язки за посадою, на яку претендує. Тому можливо вести мову навіть про створення відповідного підрозділу в складі Інституту підвищення кваліфікації кадрів Академії прокуратури<sup>2</sup>.

Авторитет прокуратури в суспільстві, ефективність її діяльності багато в чому визначаються особистістю прокурора, його моральними та діловими якостями. У цьому сенсі головною складовою у формуванні особистості майбутнього фахівця є його професійна підготовка.

У Керівних принципах щодо ролі державних обвинувачів, прийнятих ООН в 1990 році (п. 1 першого підрозділу), визначено, що особи, відібрані для здійснення прокурорських функцій, повинні мати високі моральні якості та здібності, а також відповідну підготовку й кваліфікацію. Пунктом 2 б) проголошено, що держави забезпечують, щоб прокурори мали відповідну освіту та підготовку, усвідомлювали ідеали та етичні норми, властиві цій посаді [15, с. 151]. Фактично аналогічні положення відображені в Нормх професійної відповідальності та викладенні необхідних прав та обов'язків прокурорів, прийнятих МАП в 1999 році (п. «г») першого підрозділу – професійна поведінка); Європейських інструкціях із питань етики та поведінки прокурорів, прийнятих конференцією Генеральних прокурорів Європи в 2005 році п. «е» другого розділу – загальна професійна поведінка) [15, с. 163]; п. 7 рекомендації КМРЄ Res(2000)19 «Роль прокуратури в системі кримінального судочинства» [15, с. 157].

Про навчання прокурорів ідеться й у п. п. 43–47 спільного висновку Консультативних рад європейських суддів та прокурорів – пояснювальній ноті до так званої декларації Бордо «Судді та прокурори в демократичному суспільстві» (2009 рік). Як зазначається в п. 47, воно повинне містити не лише інформацію про законодавство та захист особистих свобод, а й включати модулі з практики та бути науковим центром для створення інформації щодо місії прокурора. Якість та ефективність навчання повинні оцінюватися регулярно й об'єктивно [17].

<sup>2</sup> Або взагалі про створення самостійного інституту, враховуючи, що відповідної перепідготовки потребуватимуть не лише працівники органів прокуратури, які переводяться на інший напрям роботи або посаду, а й особи, які раніше працювали в правоохоронних, державних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, тобто мають досвід практичної роботи за спеціальністю, за відсутності досвіду роботи в органах прокуратури (тобто ті, які претендують на зайняття прокурорської посади).



На сьогодні в Україні підготовка майбутніх прокурорів здійснюється ВНЗ системи Міністерства освіти і науки України та Академією прокуратури, у структурі якої функціонує Інститут підготовки кадрів.

Слід підкреслити, що важливим компонентом професіоналізму прокурорів є фундаментальні та спеціальні знання, а також сформовані практичні навички. Останнім часом прокурорська діяльність значно ускладнилась, вимагає посилення професіоналізму, а тому недостатньо давати майбутньому прокуророві лише базові юридичні знання (які також мають бути на належному рівні), необхідно забезпечувати його спеціалізовану підготовку. Для цього навчальний процес повинен бути максимально наближеним до потреб практичної діяльності.

Таким чином, професійна підготовка кадрів для органів прокуратури в спеціалізованому навчальному закладі найбільше відповідає вимогам сучасності та світовому досвіду. За час свого існування Академія прокуратури це підтвердила. І в майбутньому комплектування органів прокуратури має відбуватися винятково за рахунок тих осіб, які пройшли спеціальне навчання в Академії прокуратури [18; 19, с. 19]. Так, у ч. 1 ст. 34 проекту Закону вже зазначено, що кандидат на посаду прокурора проходить протягом шести місяців спеціальну підготовку в Академії прокуратури з метою отримання знань та навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики.

Розглядаючи питання професійної підготовки, слід зазначити, що в системі органів прокуратури формується концепція безперервного навчання, яка включає в себе первинну підготовку та різні форми підвищення кваліфікації.

У п. 7. наказу № 2/гн організація безперервного навчання розглядається як важливий чинник поліпшення якості кадрового складу, обов'язок кожного працівника. Прокурорам, ректору Академії прокуратури приписано (у межах своїх повноважень) забезпечувати ефективну підготовку й підвищення кваліфікації прокурорів і слідчих відповідно до Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України, затвердженого наказом Генерального прокурора України від 30 квітня 2013 року № 57. Систематично організовувати заняття з підвищення кваліфікації підпорядкованих працівників, у тому числі в Школі молодого спеціаліста, практикувати залучення до навчальних заходів науково-педагогічного складу Академії прокуратури, інших ВНЗ, представників судових, правоохоронних та інших державних органів тощо.

Як звертав увагу С. Винокуров, основні проблеми в цій справі – не завжди належне наповнення навчальних заходів змістом та непозбавленість формалізму [10, с. 14].

Одним із головних напрямків підвищення кваліфікації вважається організація навчання за спеціалізованими програмами професійної підготовки прокурорів і слідчих, а також працівників, зарахованих до кадрового резерву на керівні посади.

Важливу роль як у первинній підготовці кадрів, так і в підвищенні кваліфікації відіграють кафедри Академії прокуратури. Відповідно до п. 1.1 Положення про кафедру, затвердженого наказом ректора Академії прокуратури № 55-од від 25 квітня 2013 року, кафедра Академії прокуратури є базовим структурним підрозділом,

який бере участь в організації навчального процесу та здійснює навчально-виховну й методичну діяльність з однієї або кількох споріднених навчальних дисциплін, а також наукову діяльність за певними напрямками. Її діяльність спрямована на здійснення на належному рівні навчальної, методичної роботи, наукової діяльності, а також підготовки кваліфікованих фахівців для практичної, організаційно-управлінської діяльності в органах прокуратури, підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури (п. 2.1). Науково-педагогічні працівники кафедри зобов'язані забезпечувати високу ефективність наукової та навчальної діяльності, викладати на високому науково-методичному рівні основні курси лекцій, проводити практичні, семінарські та інші види навчальних занять зі студентами та/або слухачами Академії прокуратури (розділ 4).

У п. 3.2 наказу Генерального прокурора України № 8 від 31 січня 2011 року «Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України» передбачено, що ректор Академії прокуратури має залучати до проведення занять в Академії прокуратури окрім інших, працівників органів прокуратури. Проте навряд чи збалансованим є підхід, коли фактично навчальний процес із підвищення кваліфікації кадрів, наприклад за таким напрямком, як представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді, за укомплектованості кафедри забезпечують в основному практичні працівники (представники Головного управління представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави під час виконання судових рішень Генеральної прокуратури України)<sup>3</sup>.

Відповідно до п. 8.2 наказу № 2гн ректор Академії прокуратури забезпечує розвиток й удосконалення системи навчання та підвищення кваліфікації з максимальним наближенням навчальної та наукової роботи до прокурорсько-слідчої практики.

Історія розвитку прокурорської освіти та науки в Україні, логіка навчального процесу свідчить про побудову структури закладу з урахуванням потреб практичної діяльності органів прокуратури. Кафедри, враховуючи спеціалізацію навчання, завжди створювалися відповідно до функцій прокуратури. Водночас п. 3 наказу Генерального прокурора України № 142 ш від 17 грудня 2013 року «з метою удосконалення навчальної і наукової діяльності, з урахуванням реформування органів прокуратури... приведення структури Національної академії прокуратури України у відповідність до конституційних напрямів діяльності органів прокуратури» кафедра представництва інтересів громадян і держави в суді була ліквідована в структурі та штатному розписі Академії прокуратури (кафедра нагляду за дотриманням і застосуванням законів також). І якщо ліквідація останньої ще вписується в концепцію загального підходу до реформування органів прокуратури, зокрема, ст. 121 Конституції України не визначає такий напрям діяльності, проект

<sup>3</sup> Так, відповідно до тематичного плану кафедри представництва інтересів громадян і держави в суді Академії прокуратури з підвищення кваліфікації прокурорських працівників на 2 семестр 2013/2014 навчального року (обговорений та схвалений на засіданні кафедри 16 грудня 2013 року (протокол № 13), затверджений проректором Академії 25 грудня 2013 року) відповідні заняття протягом півріччя мають проводити 2 викладачі кафедри та 7 залучених прокурорських працівників.

Закону так само (хоча при цьому слід зазначити, що чинним Законом України «Про прокуратуру» передбачено нагляд за дотриманням і застосуванням законів, наявною є практика його реалізації), то ліквідація кафедри представництва інтересів громадян і держави в суді, за конституційного закріплення цього напрямку діяльності, а також його передбаченості в проекті Закону, не є зрозумілою.

Ще одним компонентом кадрового забезпечення прокурорської діяльності є виховання кадрів. Виходячи зі змісту ч. 2 п. 9 наказу № 2гн, заходи виховного впливу мають на меті досягнення сумлінного, відповідального, принципового та неупередженого виконання працівниками прокуратури своїх службових обов'язків. Головні з них – виважене та справедливе застосування заходів заохочення й дисциплінарних стягнень, а також особистий приклад керівника (ч. 3 п. 9 наказу № 2гн). У вихованні кадрів повинні використовуватися кращі приклади етичності, професійності, відданості дорученій справі, скромності, честі та гідності працівників прокуратури (п. 9.3 наказу № 2гн).

Керівники прокуратур зобов'язані пропагувати в підпорядкованих колективах здоровий спосіб життя, заохочувати до занять фізкультурою, спортом, проведення культурно-оздоровчих заходів, подолання шкідливих звичок (п. 9.4 наказу № 2гн).

У контексті зазначеного постає питання про коректність використання вже усталеного терміна «виховання». Етимологічно цей термін означає дію зі значенням «виховувати», «виховати», тобто вирощувати, навчаючи правил поведінки; або вплив на культурний розвиток, світогляд, моральні принципи кого-небудь у певному напрямку; або систематичним впливом викликати, розвивати певне почуття, рису вдачі, особливості, прищеплювати що-небудь [4, с. 159]. І якщо в процесі підготовки майбутніх прокурорів та роботи з молодими спеціалістами<sup>4</sup> про «виховання» в контексті забезпечення службової дисципліни може йти мова, то навряд чи цей термін коректно використовувати для інших категорій

<sup>4</sup> Успіх такого виховання визначається початковими етапами формування особистості ще до вступу до ВНЗ, а також в процесі опанування професії прокурора. Тому важливо передбачити у вищих навчальних закладах курси вивчення проблем діяльності і поведінки прокурорів. Сам процес вивчення філософських, етичних, правових аспектів прокурорської діяльності не повинен зводитися лише до ознайомлення з правилами професійної етики та поведінки. Особлива увага має приділятися саме усвідомленню соціальної ролі прокурорів, а відтак і специфіці деяких обмежень за їх посадами. У цьому сенсі, а також з огляду на положення міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів невинуваданою є корекція навчального плану Академії прокуратури, відповідно до якої навчальна дисципліна «Професійна етика прокурора» замінена дисципліною «Проблеми юридичної етики». Відповідно до тематичного плану нової дисципліни питанням етики (деонтології) прокурорів відведено 14 аудиторних годин із 30 наявних, тобто менше половини (4 лекції, 2 семінари та 1 практичне заняття). Раніше на навчальну дисципліну «Професійна етика прокурора» було виділено 20 аудиторних годин (5 лекцій та 5 семінарських занять). Слід також звернути увагу, що п. 8 наказу № 2 гн прокурорам приписано не лише підтримувати постійні зв'язки з ВНЗ, допомагати в розробці й упровадженні спеціальних навчальних програм з урахуванням потреб прокурорсько-слідчої практики, а й проводити необхідну організаційну та виховну роботу зі студентами зазначених навчальних закладів упродовж усього періоду навчання. До виховної роботи залучати ветеранів органів прокуратури, практикуючи запрошення їх до виступів на заняттях у Школі молодого спеціаліста, науково-практичних семінарах та конференціях.

прокурорських працівників, наприклад зі стажем роботи в органах прокуратури понад 10 років.

У цьому сенсі щодо прокурорів, які працюють в органах прокуратури понад 3 роки, на наш погляд, доцільніше вести мову про їх самовиховання, адже обов'язок підтримання професійної кваліфікації передбачає, крім іншого, звернення до положень деонтології; крім того, відсутність у прокурорів «вихователів» та їх самостійне прагнення до вдосконалення своєї діяльності й поведінки сприяють укріпленню в суспільній думці авторитету прокуратури.

Підводячи підсумок, зазначимо таке. *По-перше*, аналіз змісту правової основи кадрового забезпечення прокурорської діяльності та практики її реалізації свідчить про необхідність подальшого вдосконалення як положень Закону України «Про прокуратуру», так і відомчої нормативної бази. Щодо останньої, то вона має відповідати сучасній законодавчій термінології, зокрема ст. 56 Закону України «Про прокуратуру»; повинна бути узгодженою між собою; бути чіткою та зрозумілою, не містити формулювань на кшталт «діє в частині, що не суперечить», «як правило», «насамперед» тощо. *По-друге*, процедура добору кадрів для органів прокуратури має бути уніфікованою. *По-третьє*, навчальний процес в Академії прокуратури як навчально-науковому закладі зі спеціалізованої підготовки прокурорів та інших працівників прокуратури, підвищення їх кваліфікації повинен бути реально наближеним до потреб прокурорської практики.

### Література

1. Серов В.В. Энциклопедический словарь крылатых слов и выражений / В.В. Серов. – М. : Локид-Пресс, 2005. – 880 с.
2. Христенко О.С. Кадри – визначальний чинник підвищення ефективності діяльності прокуратури / О.С. Христенко // Вісник прокуратури. – 2003. – № 9. – С. 3–6.
3. Проект закону України «Про прокуратуру» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=48935](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935).
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2009. – 1736 с.
5. Сучасний словник іноземних слів : [близько 20 000 слів і словосполучень] / уклад. : О.І. Скопенко, Т.В. Цимбалюк. – К. : Довіра, 2006. – 789 с.
6. Прокурорский надзор : [учебник] / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт-М, 2001. – 352 с.
7. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова и О.С. Капинус. – М. : Изд-во Юрайт, 2012. – 815 с.
8. Сухонос В.В. Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / В.В. Сухонос ; Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1999. – 19 с.
9. Положення про порядок атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України : затверджене наказом Генерального прокурора України від 12 вересня 2005 року № 2958ц [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/>.
10. Винокуров С. Із виступу на розширеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України, присвяченому питанням добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів (15 квітня 2008 року) / С. Винокуров // Вісник прокуратури. 2008. – № 4. – С. 7–21.
11. Загородній В. Державна кадрова політика щодо удосконалення діяльності органів прокуратури / В. Загородній // Вісник прокуратури. – 2011. – № 4. – С. 35–40.
12. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/>.

13. Чечерський В.І. Конституційно-правовий статус органів прокуратури в Словаччині, Польщі, Чехії та Україні (порівняльно-правове дослідження): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / В.І. Чечерський ; Ужгородський нац. ун-т. – Ужгород, 2006. – 206 с.
14. Шинальський О. Відмова від застарілих підходів запровадження сучасних методів добору та розстановки кадрів – неодмінна запорука подальшого розвитку органів прокуратури незалежної демократичної України / О. Шинальський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 2. – С. 22–26.
15. Права людини : [довідник для прокурорів] / упоряд. Марнікс Алінк. – К. : Фенікс, 2005. – 168 с.
16. European guidelines on ethics and conduct for public prosecutors (Budapest, May 29-31 2005). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/cpge/2005/CPGE\\_2005\\_05LignesDirectrices\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/cpge/2005/CPGE_2005_05LignesDirectrices_en.pdf).
17. On the relations between judges and prosecutors in a democratic society: opinion no.12 (2009) CCJE and opinion no. 4 (2009) CCPE [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE'2009\)OP12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE'2009)OP12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).
18. Блаживский Е. Прокуроры должны готовить прокуроры / Е. Блаживский // Юридическая практика. – 2010. – 30 ноября. – № 48. – С. 8–10.
19. Середа Г. Актуальні проблеми професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів / Г. Середа // Європейські стандарти професійної підготовки прокурорів і суддів: матер. міжнар. конф. (Київ, 25–26 листопада 2010 року): Нац. академія прокуратури України. – К., 2011. – С. 16–19.

#### Анотація

**Подкопаяев С. В. Основні компоненти кадрового забезпечення прокурорської діяльності.** – Стаття. Статтю присвячено аналізу правової основи основних компонентів кадрового забезпечення прокурорської діяльності в Україні та практики її реалізації.

**Ключові слова:** прокуратура, прокурорська діяльність, кадрове забезпечення, відомча нормативна база.

#### Аннотация

**Подкопаяев С. В. Основные компоненты кадрового обеспечения прокурорской деятельности.** – Статья. Статья посвящена анализу правовой основы основных компонентов кадрового обеспечения прокурорской деятельности в Украине и практике ее реализации.

**Ключевые слова:** прокуратура, прокурорская деятельность, кадровое обеспечение, ведомственная нормативная база.

#### Summary

**Podkopaev S. V. Basic components of human resourcing of procuracy activity.** – Article. The article is devoted to the analysis of legal basis of human resourcing basic components of procuracy activity in Ukraine and practice of its realization.

**Key words:** procuracy, procuracy activity, human resourcing, departmental normative basis.